



## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/46515>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

# Leidraad Stakeholderparticipatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau Hoofddocument

Leidraad Stakeholderparticipatie voor het  
Milieu- en Natuurplanbureau: Hoofddocument  
© Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en  
Radboud Universiteit Nijmegen, juli 2007  
MNP-publicatienummer 550032005

### **Auteurs**

Maria Hage en Pieter Leroy (Milieu & Beleid,  
Radboud Universiteit Nijmegen)

### **Voorwoord**

Arthur Petersen (Milieu- en Natuurplan-  
bureau)

### **Vormgeving en opmaak**

Uitgeverij RIVM

### **Contact**

[arthur.petersen@mnpl.nl](mailto:arthur.petersen@mnpl.nl)

De Leidraad Stakeholderparticipatie voor  
het Milieu- en Natuurplanbureau bestaat uit  
de volgende drie delen:

- Hoofddocument (550032005)
- Checklist (550032004)
- Praktijkwijzer (550032008)

Er is tevens een Engelse editie  
beschikbaar.

U kunt de publicatie downloaden van de  
website [www.mnpl.nl](http://www.mnpl.nl) of bestellen via  
[reports@mnpl.nl](mailto:reports@mnpl.nl) onder vermelding van het  
MNP-publicatienummer.

Delen uit deze publicatie mogen worden over-  
genomen op voorwaarde van bronvermelding:  
'MNP/RU Nijmegen, Leidraad Stakeholder-  
participatie voor het Milieu- en Natuur-  
planbureau: Hoofddocument, 2007'

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP)  
voorziet de Nederlandse regering van onaf-  
hankelijke evaluaties en verkenningen over de  
kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de  
invloed daarvan op mens, plant en dier.  
Het MNP vormt hiermee de brug tussen  
wetenschap en beleid.

Milieu- en Natuurplanbureau  
Postbus 303  
3720 AH Bilthoven  
T 030 274 274 5  
F 030 274 4479  
E [info@mnpl.nl](mailto:info@mnpl.nl)  
[www.mnpl.nl](http://www.mnpl.nl)



# **Leidraad Stake- holderparticipatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau Hoofddocument**



# Inhoud

Toelichting gebruik leidraad > p 6

I Participatie: een goed te overwegen  
middel > p 8

2 Waarom eigenlijk participatie? > p 11

3 Participatie concreet: het project > p 23

4 Stakeholders > p 32

5 De participatie krijgt vorm > p 40

6 Literatuur > p 43

# Voorwoord

Inzicht in de kennis en visies van betrokkenen buiten het Milieu- en Natuurplanbureau (waaronder maatschappelijke actoren, beleidsambtenaren en politici, maar ook wetenschappers van universiteiten, instituten, raden en planbureaus) is cruciaal voor ons planbureau om het kabinet, het parlement en de maatschappij van kwalitatief goede en relevante informatie te kunnen voorzien.

Na de eerste druk van de RIVM/MNP Leidraad voor Omgaan met Onzekerheden in 2003 heeft het Milieu- en Natuurplanbureau daarom besloten om het onderdeel over stakeholderparticipatie van een nader uitgewerkte leidraad te voorzien. Voortbouwend op de in 2004 door Esther Turnhout en Pieter Leroy van de Radboud Universiteit Nijmegen uitgevoerde voorstudie ('Participeren in onzekerheid: Literatuuronderzoek naar het inzetten van participatie in wetenschappelijke beleidsadvisering', publicatienummer 550002008), hebben Maria Hage en Pieter Leroy bijgaande Leidraad Stakeholderparticipatie ontwikkeld.

De Leidraad Stakeholderparticipatie is als zelfstandig instrument te gebruiken naast de Leidraad voor Omgaan met Onzekerheden. Er is wel gezorgd voor een integratie van beide instrumenten door een tweede druk van de Leidraad voor Omgaan met Onzekerheden.

Het doel van deze leidraden is niet om protocollen voor te schrijven, maar om te stimuleren dat wetenschappelijke beleidsadviseurs kritisch nadenken over hoe ze hun projecten uitvoeren. Ze zijn vooral bedoeld om reflectie te bevorderen. Daarnaast staan ze boordevol nuttige tips en informatie.

Arthur Petersen

Programmaleider Methodologie en Modelling  
Milieu- en Natuurplanbureau

# Toelichting op het gebruik van de Leidraad Stakeholderparticipatie

Voor u ligt de Leidraad Stakeholderparticipatie. Deze leidraad is bedoeld om projectleiders van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) bij het maken van keuzes voor participatie te ondersteunen en te begeleiden. Behalve de voorliggende Leidraad zelf, zijn er nog twee andere documenten van belang, de Checklist en de Praktijkwijzer. Hun inhoud en rol worden hierna toegelicht.

**De Leidraad Stakeholderparticipatie bestaat uit de volgende drie delen:**

- **Hoofddocument:** biedt begeleiding bij het maken van keuzes: waarom, waarover, wie, hoe?
- **Checklist:** biedt een korte versie van de Leidraad Stakeholderparticipatie
- **Praktijkwijzer:** biedt uitleg over wat voor methoden er zijn, waarvoor ze geschikt zijn, wat u zelf kunt doen; wat u beter kunt uitbesteden

Participatie en hoe die te organiseren, zijn sterk contextgebonden. MNP-projecten en -producten verschillen onder meer in type assessment, in tijds- en ruimteschaal, en in beleidsomgeving. Door deze verschillen is het niet mogelijk om een 'kookboek' te schrijven, waarin voor alle omstandigheden kant en klare recepten verstrekt worden. Toch wil deze Leidraad een handvat bieden, waarmee projectleiders op een doelgerichte manier over participatie kunnen nadenken. Deze Leidraad is geordend langs een aantal hoofdvragen:

- Waarom wilt u participatie?
- Waarover moet de participatie gaan?
- In welke mate wilt u participatie?
- Wie wilt u hierbij betrekken?
- Welke vorm kiest u hiervoor?

Om niet in de participatiejungle te verdwalen, krijgt u in deze Leidraad eerst een korte oriëntatie: wat betekent participatie in verschillende contexten (hoofdstuk 1), en wat betekent participatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau (hoofdstuk 2)? Belangrijk bij het organiseren van participatie is het formuleren van heldere doelen. Participatie is voor het MNP geen doel op zich. Daarom gaat hoofdstuk 2 ook als eerste over de 'waarom' vraag.

Pas dan kan er naar het assessment zelf worden gekeken: 'waarover' moet de participatie eigenlijk gaan? Over kennis, over methoden, over wetenschappelijke onzekerheid, over beleidsopties, over belangen? Inhoud en organisatie van de participatie hangen af van het doel van het assessment. Hier gaat hoofdstuk 3 over:

Tegelijkertijd wordt de basis gelegd voor de volgende vraag: participatie 'met wie' eigenlijk? In hoofdstuk 4 zal blijken dat de keuze voor de deelnemers ook al afhankelijk is van de gekozen doelen en onderwerpen. Dat geldt in nog sterkere mate voor de participatiemethoden. Die worden pas in het laatste hoofdstuk behandeld, omdat eerst het antwoord op alle andere vragen helder moet zijn. Uit dit hoofdstuk 5 wordt duidelijk welke implicaties verschillende ambities voor participatie hebben, en welke vormen hierbij passen. Dat hoofdstuk gaat dus over de vragen 'participatie: in welke mate? hoe?'.

Wie weinig tijd heeft om te lezen, kan het beste meteen met hoofdstuk 3 beginnen, waar participatie meteen in de context van een concreet project wordt uitgewerkt.

# I Participatie - een goed te overwegen middel

Participatie is een breed begrip met een lange geschiedenis. Participatie kan in veel verschillende contexten voorkomen: participatie in politieke bewegingen, participatie in organisaties, participatie in maatschappelijke processen, participatie in politieke besluitvorming, participatie in kennisproductie. Participatie is er dus in verschillende soorten, met verschillende motieven en uiteenlopende doelen. Participatie kan door actieve mensen worden afgedwongen, maar participatie kan ook worden georganiseerd. Wat participatie is, wordt sterk bepaald door de context.

Voor het Milieu- en Natuurplanbureau is de betekenis van participatie specifiek en nauw verweven met de taakstelling van het MNP. Grof omschreven is die taak: de productie van verschillende soorten kennis ter ondersteuning van politieke besluitvormingsprocessen op een tegelijkertijd van de politiek onafhankelijke manier. 'Kennis' is daarmee het sleutelwoord voor participatie bij het MNP. Participatie is in deze context dus geen doel op zich, maar in eerste instantie een middel om de kwaliteit van de assessments te waarborgen. Het gaat daarbij om participatie van stakeholders, hier nog breed te interpreteren als in principe alle mogelijke 'betrokkenen'. Zeker als er sprake is van een grote mate van wetenschappelijke onzekerheid is een verscheidenheid aan perspectieven van verschillende 'betrokkenen' aan de orde. Participatie is dan een belangrijk hulpmiddel om deze pluriforme perspectieven expliciet te maken. Op het verband tussen deze Leidraad Stakeholderparticipatie en de Leidraad voor Omgaan met Onzekerheden (MNP/UU, 2003, 2007) wordt hierna teruggekomen.

Participatie kan het MNP veel baten opleveren, mits op een goede manier ingezet. Mogelijke baten kunnen zijn dat er meer en veelsoortige kennis aanwezig is, dat verschillende perspectieven zijn meegenomen, dat gebruik gemaakt is van het creatieve probleemoplossend vermogen van een groep, dat het eindproduct bekend is onder invloedrijke actoren, en dat het aansluit bij de denkwereld van deze actoren. Om al deze redenen kan een participatief tot stand gekomen product bijdragen aan een kwalitatief betere besluitvorming. Doel van deze Leidraad is projectleiders al in een vroeg stadium over participatiestrategieën na te laten denken.

Participatie is echter niet iets om alleen maar onverdeeld enthousiast over te zijn. De organisatie van participatie kost veel menskracht, tijd en geld. Dat betekent niet dat participatie niet ook efficiënter en effectiever kan zijn dan louter desk research,

maar een goede organisatie ervan vraagt wel een investering. Bovendien heeft men te maken met stakeholders die allemaal eigen ideeën hebben over de beste manier van aanpak, de mate van participatie, de inhoudelijke focus et cetera. Belangen, onderlinge machtsverhoudingen en conflicten zijn bij participatie altijd aanwezig en vragen om aandacht. Vertrouwen is snel verspeeld en verwachtingen zijn snel teleurgesteld. Elk probleem en de context van actoren en factoren eromheen zijn echter uniek en vragen om een eigen aanpak. Daarom is het ook niet mogelijk een 'kookboek' voor participatie te maken. Wel geldt altijd dat het proces essentieel is voor het succes. Deze Leidraad, en meer nog de Praktijkwijzer, geeft daarom veel tips voor een goed procesmanagement.

Succesvolle participatie vraagt ook om een open houding van projectleiders en organisatie. Er moet bereidheid zijn – en het moet mogelijk zijn – om ook daadwerkelijk iets met de inbreng van stakeholders te doen. Bovendien: omdat participatie een tijds- en kostenintensieve investering is, is het belangrijk ook over de nodige hulpbronnen te beschikken. Hebt u voldoende tijd voor een degelijke voorbereiding en organisatie, voor de verwerking van resultaten en voor het geven van feedback aan de deelnemers?

Ten slotte weer terug naar de kern van deze Leidraad: een heldere doelstelling, een goed procesmanagement, een adequate keuze van middelen en een heldere communicatie naar de stakeholders zijn van essentieel belang voor een geslaagde participatie. Dit laatste, een heldere communicatie met de stakeholders, is echter alleen mogelijk als u ook zelf weet wat u ermee wilt.

*Kortom, niet zomaar participatie. U moet het pas doen, als u ook weet waarom – en dat ook goed communiceren!*



## Uit de praktijk

### Participatie bij de Duurzaamheidsverkenning

Doel van de participatie bij de Duurzaamheidsverkenning (MNP, 2004) was voor ons zelf een goede manier te zoeken om de complexe boodschap eenvoudig en herkenbaar te communiceren. Ons tweede doel was feedback te krijgen om zwakke punten in de redenering en eventuele lacunes in ons duurzaamheidsdenken op te sporen.

Hiervoor hebben wij de Duurzaamheidsverkenning gepresenteerd aan en bediscussieerd met uiteenlopende instanties en groepen. Hiernaast hebben wij workshops gehouden met een groep 'toekomstdenkers' van bedrijfsleven en universiteiten. De deelnemers werd gevraagd een toekomstbeeld uit de Duurzaamheidsverkenning verder uit te werken en het concept op beleidskeuzen bij hun eigen beleidsterrein toe te passen.

Van de verschillende participatievormen hebben we geleerd de Duurzaamheidsverkenning zo te presenteren dat de boodschap beter over kwam en dat de toehoorders uitgenodigd werden tot reflectie over hun eigen beleidsterrein (of hun eigen houding). We hebben geleerd niet onze eigen visie te onthullen omdat dit het denkproces bij de toehoorders kan stopzetten. Wij hebben de duurzaamheidsverkenning meer gepositioneerd als begin van een gezamenlijk denkproces bij de verschillende beleidsissues in plaats van te ambiëren eenduidige robuuste antwoorden te geven. Dat was wel onze eerdere ambitie, maar het gezamenlijk zoeken naar antwoorden zou een veel meer gedragen oplossingsrichting opleveren.

Achteraf blijkt wel dat het uitbrengen van één rapport nooit voldoende kan zijn om de boodschap (en de voorgestelde methodiek bij het zoeken naar duurzaamheid) te laten beklijven, ook al is het gepaard gegaan met veel participatie. Nazorg bij de toepassing, bijvoorbeeld door op te treden als coach of mediator, en ook intern meer mensen te onderwijzen in de methodiek, is daarvoor nodig.

(Rob Maas)

## 2 Waarom eigenlijk participatie?

Er zijn verschillende doelen of motieven voor (stakeholder)participatie mogelijk. In de praktijk komen zij ook naast elkaar voor. Doelen of motieven voor stakeholderparticipatie zijn in te delen in vier hoofdcategorieën: kwaliteitsdoelen, instrumentele doelen, democratische doelen en emancipatiedoelen. Deze categorieën worden hierna één voor één toegelicht. In de praktijk overlappen deze doelen vaak en zijn ze niet zo goed van elkaar te scheiden. Niet alle doelen zijn ook even relevant voor de taken van het MNP. Zij zijn hier toch beschreven, omdat het volledige spectrum een betere positiebepaling en begrenzing mogelijk maakt. Projectleiders moeten zich hierdoor bewust worden van hun eigen doelen en prioriteiten.

### 2.1 Een brede keuze uit doelen

#### *Kwaliteitsdoelen*

Bij kwaliteitsdoelen gaat het erom het product zelf te verbeteren. Kennis die niet in huis is, wordt binnengehaald. Dit betreft zowel wetenschappelijke als niet-wetenschappelijke kennis: kennis over sectoren en praktijken, monitoring van natuur en milieu, machtsverhoudingen tussen actoren, analyses van bestuurlijke processen, kennis over beleidsuitvoering, over wenselijke toekomst en te verwachten ontwikkelingen. Veel soorten kennis dus. Participatie kan gebruikt worden om ontbrekende kennis aan te vullen of als externe kwaliteitscontrole op 'eigen' kennis. Daarmee kan participatie de validiteit van de kennisproducten verhogen.

#### *Instrumentele doelen*

Bij instrumentele doelen staat niet het product zelf in de aandacht, maar de status van het product en daarmee ook van het MNP. Hier gaat het erom draagvlak voor het product te verwerven en het imago van het MNP als onafhankelijke, kwaliteitsbewuste kennisleverancier te versterken. Of het gaat erom de inhoud van een rapport beter te verspreiden in de hoop dat het daardoor meer gebruikt gaat worden in een besluitvormingsproces.

#### *Democratische doelen*

Democratische doelen hebben participatie als doel op zich. De overweging hier is dat stakeholders het recht hebben om in bepaalde processen te participeren, geïnformeerd te worden en hun inbreng te hebben. Voor het MNP kan dit ook een



motief zijn om de gemaakte aannames en analyses aan de stakeholders voor te leggen of samen met hen te ontwikkelen, zeker als er sprake is van grote mate van onzekerheid.

### *Emancipatiedoelen*

Emancipatiedoelen gaan ervan uit dat de samenleving bij participatie gebaat is: de samenleving wordt er beter (duurzamer, rechtvaardiger, economisch productiever) van. Participatie kan ook tot doel hebben veranderingsprocessen en wederzijdse leerprocessen te stimuleren, netwerken van expertise te creëren en bepaalde groepen stakeholders te ondersteunen ('empowerment'). Op dit punt raken emancipatiedoelen aan democratische doelen. Onderzoek naar transitie management is een voorbeeld waar emancipatiedoelen voor het MNP een rol kunnen spelen.

## 2.2 Participatie en het MNP

Voor het MNP heeft participatie een specifieke betekenis. Het MNP is een instelling die kennis verzamelt, interpreteert en produceert. Het MNP doet dat ter ondersteuning van politieke besluitvorming, maar is zelf niet actief betrokken bij de politieke besluitvorming.

De MNP-bijdrage aan de wetenschappelijke ondersteuning van het milieu- en natuurbeleid vergt de productie van verschillende soorten kennis: van theoretische tot toegepaste natuurwetenschappelijke kennis, via kennis over daadwerkelijke ontwikkelingen op milieu- en natuurgebied, tot kennis over 'de maatschappij'. Dit laatste is weer een verzamelbegrip voor een veelvoud aan kennis uit verschillende sociaal-wetenschappelijke disciplines, van kennis over processen en sturing uit de beleidswetenschap tot kennis over menselijk gedrag uit de sociale psychologie.

De meeste medewerkers van het Milieu- en Natuurplanbureau hebben een natuurwetenschappelijke achtergrond. Toch worden velen in hun dagelijks werk steeds meer geconfronteerd met sociaal-wetenschappelijke vraagstukken, zoals de invloed van verschillende factoren op de effectiviteit van het beleid (en hoe dit te meten). Instituten als het MNP worden geacht steeds meer wetenschappelijke disciplines in huis te hebben om problemen in hun context te analyseren, inclusief de sociaal- en beleidswetenschappelijke aspecten daarvan. De productie van documenten als de Handreiking Beleidsevaluatie (in voorbereiding) of deze Leidraad Stakeholderparticipatie is een gevolg hiervan.

## De wetenschap van de wetenschap

Het denken over hoe kennis geproduceerd wordt, en het beste kan en moet worden geproduceerd, is de afgelopen jaren onderwerp van veel discussie geweest. Hierbij werd door sommigen een tweedeling gesuggereerd tussen de 'oude' manier van kennisproductie (mode I) en een nieuwe manier van kennisproductie (mode II). Deze laatste zou beter passen bij de eisen van een veranderende (netwerk)samenleving en haar kennisbehoeften (Nowotny et al., 2001; Gibbons et al., 1994; Shinn, 2002).

Mode II is een meer reflexieve manier van wetenschapsbeoefening, met een constante interactie tussen theorie en praktijk, tussen fundamenteel en toegepast, tussen diverse disciplines, en tussen wetenschappers en niet-wetenschappers. Het is niet altijd duidelijk of de typering van mode II een beschrijving van een feitelijke verandering is of dat het een appèl voor een dergelijke verandering is. Bovendien komen in de praktijk vormen van mode I en mode II naast en door elkaar voor.

### *Eigenschappen van kennisproductie*

<b>Mode I</b>	<b>Mode II</b>
Disciplinair	Interdisciplinair, of zelfs transdisciplinair (met niet-wetenschappers)
Universitair	In verschillende instituties, denktanks, adviesbureaus
Homogeen	Heterogeen
Hiërarchisch	Horizontaal
Theoriegeoriënteerd	Toepassingsgeoriënteerd
Vaste procedures	Flexibel en reflexief
Klassieke peer review	Nieuwe vormen van kwaliteitscontrole

In plaats van de enigszins besloten wetenschap in mode I, is participatie een onderdeel van de 'nieuwe' manier van kennisproductie à la mode II. Door stakeholders te laten participeren in het onderzoek maakt men gebruik van de vele kennisbronnen die er in de samenleving zijn. Onderzoek levert op deze manier een completer beeld op, dat bovendien dicht bij de praktijk staat en toepassingsgeoriënteerd is. Ook fungeert participatie hierbij als een nieuwe vorm van kwaliteitscontrole.

Deze complexere manier van kennisproductie is overigens niet altijd nodig of wenselijk. Vooral complexe vraagstukken vragen om een participatieve aanpak, terwijl voor eenvoudiger vraagstukken een disciplinaire analyse kan volstaan (zie ook paragraaf 2.4 over complexiteit).

## 2.3 Stakeholders als kennisproducenten

Participatie is voor het MNP als kennisproducent een methode om de kennisbasis van het MNP te versterken. Het begrip 'kennis' wordt hier in de breedste betekenis van het woord bedoeld: niet alleen data, maar ook intuïtieve kennis, kennis over wat als probleem wordt ervaren en door wie, en creatieve kennis over mogelijke oplossingen.

Er zijn in het proces van kennisproductie verschillende momenten waarop stakeholderparticipatie voor het MNP een nuttige rol kan spelen:

- vergaren van kennis
- legitimering van kennis
- identificatie en definitie van problemen
- reflectie op kennis
- verspreiding van kennis

*Vergaren van kennis* heeft betrekking op het binnenhalen van kennis die niet in huis is. Dat kan wetenschappelijke kennis zijn (en is dat ook meestal), maar het kan ook gaan om kennis van ervaringsdeskundigen, bijvoorbeeld sectorspecifieke kennis of natuurobservatie door vrijwilligers. Een ander denkbaar terrein is kennis over waarden en kennis over wenselijke of te verwachten ontwikkelingen, die bijvoorbeeld een input vormen in scenario-ontwikkeling. Creatieve kennis is hierbij van groot belang: het kunnen en durven denken buiten de bestaande paden en verwachtingen.

*Legitimering van kennis* speelt vooral bij 'nieuwe' problemen of bij een grote mate van onzekerheid een rol. Hier gaat het om het betrekken van (invloedrijke) actoren bij het formuleren van onderzoeksvragen, assumpties, onderzoeksaanpak en conclusies, zodat die breder en beter gedragen worden. Afhankelijk van het soort product kunnen hierbij collega wetenschappers en/of maatschappelijke actoren betrokken worden.

*Identificatie en definitie van problemen* is ook een fase waarin stakeholders een waardevolle bijdrage kunnen leveren. Immers, een probleem wordt vanuit verschillende perspectieven ook verschillend ervaren en gedefinieerd. Stakeholders, betrokkenen dus, zullen opkomende problemen soms ook eerder identificeren dan anderen. Participatie kan dus ook als 'early warning' functioneren.

*Reflectie op kennis* is een andere belangrijke functie van participatie voor het MNP. Stakeholders kunnen het MNP wijzen op leemten in de kennis, en hun vragen kunnen aanleiding zijn de tot dan toe gevolgde aanpak nog eens te herzien. Participatie kan op die manier het lerende vermogen van het MNP vergroten.

*Verspreiding van kennis* is een niet voor de hand liggend, maar een in de praktijk veel voorkomend motief voor participatie. Het MNP dient zich onafhankelijk op te stellen, maar is tegelijkertijd afhankelijk van de mate waarin zijn rapporten worden gelezen en de inhoud daarvan wordt gewaardeerd. Door stakeholders te betrekken bij de totstandkoming van een MNP-product stijgt de bekendheid daarvan en wordt de inhoud wellicht beter begrepen en doorgegeven.

Het idee dat niet alleen wetenschappers, maar ook niet-wetenschappers, waardevolle kennis bij te dragen hebben, is intussen voor velen vanzelfsprekend. Stakeholderparticipatie wordt echter ook als bedreigend ervaren. Bij sommigen is de indruk ontstaan dat niet-wetenschappelijke statements nu even waardevol zouden zijn als wetenschappelijke analyses. Het moge echter duidelijk zijn dat het sterk van de context afhangt of stakeholderparticipatie in kennisproductie zinvol is. Een extreem voorbeeld: stakeholderparticipatie in theoretische fysica lijkt niet zinnig. Bij de kennis over de interactie tussen mens en natuur ligt dat (soms) anders. Toch zal er per situatie moeten worden beoordeeld óf participatie nuttig is.

Er is een extra reden waarom participatie voor het MNP als moeilijk wordt ervaren. De meeste MNP-medewerkers zijn immers niet opgeleid als participatiedeskundige. Dat hoeft ook niet. Er bestaan trainingen om processen in te richten en te faciliteren (zie de Praktijkwijzer). Deze Leidraad geeft de overwegingen om wel of niet participatie te organiseren en hoe dat dan te doen.

Samengevat: voor het MNP is participatie een middel om kwalitatief hoogwaardige kennis te produceren door onderzoeksvragen te identificeren en in te kaderen, andere perspectieven en alternatieve kennis te verzamelen, conclusies te ‘testen’ en te ‘legitimiseren’ en, mede hierdoor, draagvlak voor zijn rapporten te creëren.



## Grenzen tussen wetenschap en beleid

Een reden waarom participatie bij het Milieu- en Natuurplanbureau niet altijd wordt toegejuicht, is de positie van het MNP als intermediair tussen wetenschap en beleid. Het concept 'grenzenwerk' (Gieryn, 1983; Gibbons, Limoges et al., 1994; Gieryn, 1995) helpt te begrijpen waarom er vaak getouwtrek over de rol en positie van het MNP plaatsvindt. Het concept suggereert dat de grenzen tussen wetenschap en niet-wetenschap, in het bijzonder tussen wetenschap en beleid, niet vastliggen, maar telkens opnieuw worden onderhandeld. Het is dus niet a priori helder wat precies onder 'wetenschap' en wat precies onder 'beleid' valt. Een voorbeeld kan dit verduidelijken.

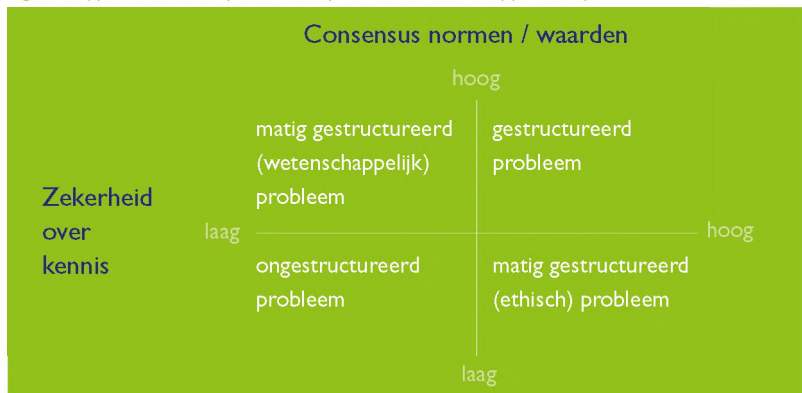
Een MNP-projectleider wil een ex ante evaluatie uitvoeren. Onderdeel daarvan is een gesprek met stakeholders over mogelijke beleidsopties. De opdrachtgever, een ministerie, wil echter niet dat het MNP met de stakeholders gaat praten want, zo redeneert het ministerie, praten over beleidsopties en het draagvlak daarvoor is de taak van de politiek. In dit voorbeeld worden er verschillende grenzen tussen wetenschap en beleid getrokken: wat voor het MNP kennisproductie is, ervaart het ministerie als beleidsvorming. De grens tussen beide is niet zo eenvoudig te trekken, en dus zal er onderhandeld moeten worden, zoals in de praktijk ook gebeurt. Een ander voorbeeld van een 'grensconflict' is of het de taak van het MNP is, de effectiviteit van beleid te beoordelen. In vrijwel alle Europese landen debatteren milieu-assessors en milieuministeries over deze vragen.

Door de intermediaire positie van het MNP kunnen er ook intern grensconflicten optreden. In een intermediaire organisatie botsen immers de regels van twee verschillende systemen, in dit geval van een wetenschappelijk en een beleidssysteem. Een voorbeeld: bij alle producten van het MNP zijn meerdere mensen betrokken. Dat geldt ook voor de 'wettelijke taken', bijvoorbeeld de Balansen en Verkenningen. Toch staat bij de laatste producten alleen de naam van het MNP op de kaft en de naam van de directeur (als eindverantwoordelijke, niet als auteur) bij het voorwoord. Bij wetenschappelijke producten is de vermelding van auteursnamen echter essentieel, dat is een van de regels van het wetenschappelijke systeem. Vanuit transparantieoogpunt zou het wenselijk zijn, om ook in Balansen en Verkenningen de auteursnamen te vermelden, zodat van buitenaf zichtbaar is waar welke informatie vandaan komt en hoe die tot stand is gekomen. Maar de wetenschappelijke normen van de auteursvermelding botsen in dit geval met de 'bureaucratische' normen over de ambtelijke eindverantwoordelijkheid.

## 2.4 Complexiteit

In de Leidraad voor Omgaan met Onzekerheden is uitgebreid ingegaan op onzekerheidsanalyse. Hier zal alleen in het kort worden weergegeven hoe de complexiteit van een probleem zich verhoudt tot de behoefte aan en de bijdrage van participatie. Hisschemöller en Hoppe (1996) hebben aan de hand van twee assen beleidsproblemen gecategoriseerd. Volgens hen kan een probleem op twee manieren complex zijn: óf omdat er weinig of erg onzekere kennis beschikbaar is, óf omdat er onenigheid bestaat over de normen en waarden ter beoordeling van het probleem. Als beide tegelijk optreden, spreken Hisschemöller en Hoppe van een 'ongestructureerd probleem'.

Figuur 1 Typen van beleidsproblemen (Hisschemöller en Hoppe, 1996)



De indeling in deze vier categorieën lijkt op papier eenvoudig. Het kwadrant rechtsboven bevat heldere, overwegend 'technische' problemen, de kwadranten linksboven en rechtsonder representeren de wetenschappelijke, respectievelijk de politiek-ethische problemen. Linksonder zitten de echt 'messy' problemen. De toekenning van een probleem aan een kwadrant is echter allesbehalve eenvoudig. Mensen zijn het immers vaak oneens over tot welke categorie 'hun' probleem behoort. Politici hebben de neiging de kennisbasis en de normen- en waardenconsensus hoger in te schatten dan ze daadwerkelijk zijn. Wetenschappers van hun kant leggen meer nadruk op kennislacunes en onzekerheid, en willen vaak nog aanvullend onderzoek doen. Iedereen 'sleept' dus met het probleem.

Het MNP zal als intermediaire organisatie tussen wetenschap en beleid telkens weer een afweging moeten maken. Tegelijkertijd zal de positie die het MNP kiest ook telkens weer betwist worden: door wetenschappers die het onverantwoord vinden op basis van bepaalde gegevens uitspraken te doen, én door politici die vinden dat het MNP op hun terrein komt als het zich met de waardegebondenheid van kennis bezighoudt.

De keuze om een probleem op een bepaalde manier te benaderen, is voor het MNP echter belangrijk. Als algemene regel geldt: bij twijfel moet het vraagstuk als een ongestructureerd probleem worden behandeld, ook wat de organisatie van de participatie betreft (zie onder 'Complexiteit en participatie'). Immers, een ongestructureerd probleem dat wordt behandeld als een gestructureerd probleem dreigt de legitimiteit van het MNP in het geding te brengen. De perceptie zou kunnen ontstaan dat het MNP perspectieven negeert of onder tafel schuift.

## Complexiteit en participatie

### *Gestructureerd probleem (voorbeeld: ozonlaag en CFK's)*

Is er zekerheid over de nodige wetenschappelijke kennis en bestaat er een redelijke consensus over de normen en waarden die in het geding zijn, dan is er weinig behoefte aan participatie. Helaas komt deze situatie zelden voor. Misschien bestaat er weliswaar zekerheid over de kennis die nodig is, maar is ze nog niet beschikbaar. Dan kan participatie voor kennisvergaring dienen.

### *Bij gestructureerde problemen geldt:*

- » Is participatie in dit geval het meest geschikte middel? Bedenk dat stakeholderparticipatie veel tijd en moeite kost.
- » Ga na of de benodigde kennis niet ook of beter met andere methoden kan worden vergaard, bijvoorbeeld door onderzoek.

*Matig gestructureerd wetenschappelijk probleem* (voorbeeld: fijnstofproblematiek)

Als er weinig zekerheid over de (nodige) kennis is, maar een grote consensus over normen en waarden, is kennisproductie de eerste behoefte. Participatie kan hiervoor een belangrijk middel zijn.

*Van belang zijn:*

- » Beschouw kennisleveranciers als uw belangrijkste doelgroep. Dit kunnen zowel praktijkdeskundigen als wetenschappers zijn.
- » Zorg voor wetenschappelijke kwaliteitsborging door een uitgebreide review-fase in het project.
- » Raadpleeg de MNP Leidraad voor Omgaan met Onzekerheden.

*Matig gestructureerd ethisch probleem* (voorbeeld: maximaal toelaatbaar risico kanker-verwekkende stoffen)

Bij een hoge zekerheid over de (nodige) kennis, maar een geringe consensus over normen en waarden is participatie uitermate zinvol. Maar hier rijst de vraag hoe het MNP kan/moet omgaan met dit waardenconflict, zonder het risico te lopen beticht te worden van een politieke rol.

*Van belang is daarom:*

- » Formuleer een duidelijk standpunt over het doel en de motieven van de participatie. Overleg hierover met de opdrachtgever.
- » Betrek stakeholders in een vroeg stadium bij de procesvoering en organisatie van de participatie.

*Ongestructureerd probleem* (voorbeeld: klimaatverandering)

Als zowel de consensus over normen en waarden, als de zekerheid over de (nodige) kennis beperkt is, is er sprake van een ongestructureerd probleem. Daarbij is participatie een belangrijk middel. Kennisvergaring hangt in dit geval sterk samen met (normatieve) veronderstellingen.

*Let hierbij in het bijzonder op volgende punten:*

- » Zorg voor een zo reflexief mogelijk proces. Doe dat door fases van onderzoek en participatie af te wisselen. Wees helder over de rol(len) van participatie in het project.
- » Betrek een zo breed mogelijk spectrum aan deelnemers bij het proces.
- » Zorg voor professionele begeleiding en een goede conflictmanagementstrategie.



## 2.5 Spanningen en lastige keuzes

Precies omdat participatie zoveel doelen en motieven heeft en op zoveel verschillende fasen betrekking kan hebben, brengt participatie tegelijkertijd evenzoveel spanningen, dilemma's en trade-off situaties met zich mee. Het ideale proces ziet er als volgt uit: iedereen mag meedoen en doet dat vervolgens ook, er wordt harmonieus samengewerkt, organisatoren en deelnemers houden zich aan de (zelfgekozen) spelregels, het proces is open voor alle uitkomsten, het is efficiënt en effectief, de resultaten kunnen direct worden verwerkt, en sluiten aan bij de behoefte van de initiator...

In de praktijk komt dit ideaalbeeld niet voor. Integendeel, de organisatie van participatie stuit op een aantal lastige vragen en moeilijk op te lossen dilemma's, bijvoorbeeld:

### *Timing: vroeg versus laat*

Participatie vroeg in het proces inzetten, houdt het risico in dat het proces nog té open en vaag is. Dat maakt de uitkomsten ervan onhelder, terwijl stakeholders de kwestie nog niet zo hoog op de agenda hebben staan. Veel stakeholders raken vaak pas gemotiveerd als er iets gebeurt of dreigt te gebeuren dat zij niet leuk vinden, als er iets 'at stake' is. Maar dat is vaak pas laat in het proces helder, en dan valt er vaak niet meer zoveel in te brengen. Frustratie en onvrede kunnen het gevolg zijn.

### *Breedte van het proces: smal versus breed*

Een brede uitnodiging om te participeren en een open opgezet proces ogen sympathiek, maar leiden potentieel tot meer conflict en minder efficiëntie. Maar een uitnodiging aan een beperkte groep neigt naar uitsluiting en loopt het risico protest uit te lokken. Bovendien kan de effectiviteit beperkt zijn – u mist immers de bijdrage van de niet-uitgenodigden.

### *Doelgerichtheid: flexibel versus doelgericht*

Een open reflexief proces laat ruimte voor discussie over randvoorwaarden, probleemdefinities, agenda's, procesregels et cetera. Maar het proces moet ook bruikbare resultaten voor het MNP opleveren. Te veel reflectie en flexibiliteit leiden tot inefficiëntie en demotivatatie van de deelnemers, te veel doelgerichtheid leidt tot protest over een te rigide of ondemocratische opzet en knaagt evenzeer aan het draagvlak.

### *Ongelijkheid versus empowerment*

Sommige stakeholders beschikken onvermijdelijk over meer middelen (geld, expertise en menskracht) dan andere. Vergelijk een branchekoepelorganisatie met een kleine milieu-NGO. Participatie kan deze ongelijkheid nog versterken, omdat deelnemen aan een participatief proces een grote investering vraagt, en de sterkere partijen nog bevoordeeld worden. Echter, iets doen aan deze ongelijkheid, door bijvoorbeeld financiële compensatie of andere vormen van 'empowerment', impliceert ingrijpen in de machtsverhoudingen – een rol die het MNP misschien niet ambieert –, hetgeen tot onvrede onder de sterkeren kan leiden.

Voor geen van deze dilemma's is er een ideale oplossing. Laat de keuzen echter vooral afhangen van de doelen en motieven voor participatie (paragraaf 2.1). Immers, er is vaak sprake van een bepaalde afweging tussen die participatiedoelen. Democratische doelen ('iedereen mag meedoen') kunnen ten koste gaan van kwaliteitsdoelen ('slaag ik erin relevante perspectieven aan boord te halen?'). Keuzen zullen ook afhangen van de fasen waarin participatie aan de orde is (paragraaf 2.3): kennisvergaring vergt wellicht andere deelnemers dan kennisverspreiding of probleemidentificatie. Welke keuze u ook maakt, wees bedacht op de voordelen én op de ongewenste neveneffecten daarvan. Juist daarom is het belangrijk heldere doelen en motieven te formuleren, daarin prioriteiten te stellen, en zich bewust te worden van de trade-off situaties daartussen.

## Uit de praktijk

### Participatie bij evaluatie van onzekerheidscommunicatie en wereldbeelden

Twee in het oog springende producten van het MNP zijn de Milieubalans en de Duurzaamheidsverkenning. Het MNP speelde met een aantal vragen over de methodologie en presentatie van informatie hierin. Bij de Milieubalans ging het om de communicatie van onzekerheden en bij de Duurzaamheidsverkenning om het gebruik en de invulling van een viertal 'wereldbeelden'.

Om onze vragen te beantwoorden hebben wij enkele workshops gehouden in het Beleidslaboratorium van Universiteit Utrecht (projecten uitbesteed aan het Copernicus Instituut). Het beleidslab is een vergaderruimte met computers met speciale Group Decision Support software, waarmee workshops gestructureerd en gefaciliteerd kunnen worden. Verschillende groepen deelnemers, zoals wetenschappers, studenten, beleidsmakers, stakeholders uit bedrijfsleven en NGO's en opinieleiders, werden uitgenodigd. Met deze mensen bekeken wij voor de Milieubalans de huidige praktijk van onzekerheidscommunicatie en voor de Duurzaamheidsverkenning gebruik en invulling van de wereldbeelden. Wij verzamelden ideeën over hoe deze praktijken verbeterd konden worden.

De participatie heeft veel nuttige visies en nieuwe ideeën opgeleverd. Zowel de organisatoren als de deelnemers vonden het over het algemeen een interessante en leerzame ervaring. Ook het gebruik van een dergelijk computersysteem werd leuk en nuttig gevonden. Voor minder 'populaire' onderwerpen als onzekerheidscommunicatie bleek het wel lastig deelnemers te werven. Deelname kost vrij veel tijd (halve dag, exclusief reistijd) en niet iedereen wil dat er in investeren.

(Arjan Wardekker)

### 3 Participatie concreet: het project

In het vorige hoofdstuk is beschreven wat de doelen en motieven van participatie voor het MNP in het algemeen zijn, maar ook welke vragen en beperkingen daarbij spelen. In dit hoofdstuk staat het project centraal als uitgangspunt voor het nadenken over participatie.

In de praktijk wordt vaak al meteen over een participatieve methode, bijvoorbeeld over workshops, nagedacht, terwijl projectleider en organisatoren nog nauwelijks naar de inhoud van het project, de kennisbehoefte, de participatiedoelen enzovoort hebben gekeken. In deze Leidraad komen de participatiemethoden, weloverwogen, pas als laatste, in hoofdstuk 5, aan de orde. Aan de keuze voor een bepaalde methode gaan andere keuzen vooraf: over het doel en motief (vorig hoofdstuk), en over de inhoudelijke afbakening van het project waarvoor participatie georganiseerd wordt (dit hoofdstuk).

Is er helderheid over het doel en motief van de participatie, dan rijst de vraag voor welke projectdelen u participatie wilt inzetten, en voor welke misschien juist niet? Deze inhoudelijke keuze kan er overigens toe leiden dat de doelen nog worden bijgesteld, bijvoorbeeld omdat u vaststelt dat participatie bij een bepaald onderwerp ook een meerwaarde voor kennisproductie en niet alleen voor draagvlakverwerving heeft.

Zijn doel en inhoud duidelijk, dan moet worden bedacht met wie deze doelen het beste kunnen worden nagestreefd (volgens hoofdstuk: de stakeholders). Maar ook de keuze voor een bepaalde groep stakeholders kan een eerdere keuze over de inhoud doen veranderen, bijvoorbeeld omdat u verwacht dat de gekozen groep stakeholders ontevreden zal zijn over de inhoudelijke afbakening van het onderwerp. In dit hoofdstuk staat de keuze voor de inhoud centraal. Voor MNP-producten verdienen de volgende aspecten bijzondere aandacht:

- Het doel van het assessment en de projectcontext (politieke context, geografisch en bestuurlijk schaalniveau, vrijheidsgraden);
- De complexiteit (kennisbehoefte en maatschappelijke controversen).

### 3.1 Het assessment in zijn politieke context

De ruimte voor en de behoefte aan participatie zal van project tot project verschillen. Uit onze eigen verkenning blijkt: hoe verder het assessment van het dagelijkse politieke gebeuren in Den Haag verwijderd is, des te meer vrijheidsgraden zijn er voor stakeholderparticipatie. Deze 'afstand tot Den Haag' heeft zowel betrekking op het ruimtelijke en bestuurlijke schaalniveau als op de tijd. De deelname aan een internationaal project over de klimaatproblematiek heeft voor het MNP minder politieke lading dan een evaluatie van de nieuwe mestwetgeving. Voor internationale projecten geldt dat de nadruk meer op onderzoek dan op beleidsvorming ligt. Vaak gaat het daarbij meer om wetenschappelijke assessments, waarbij de kennis en de kwaliteit van kennis van stakeholders een grotere rol speelt dan hun politieke invloed. In de praktijk laten veel assessments zich natuurlijk niet zo precies indelen. Toch valt er aan te geven welke ruimte voor participatie er per type assessment bij het Milieu- en Natuurplanbureau bestaat.

#### *Ex post evaluatie*

Een ex post evaluatie richt zich op bestaand en al uitgevoerd beleid. Het onderwerp is meestal sterk afgebakend en biedt weinig ruimte voor een eigen inbreng voor de stakeholders. Een ex post beleidsevaluatie is vaak sterk politiek gekleurd, respectievelijk voornamelijk een parlementaire kwestie.

Toch raakt de uitkomst van het onderzoek direct aan de belangen van verschillende stakeholders. Daarmee is een bron van conflicten gegeven over de inhoud van het assessment en over de rol van participatie. Daarom zijn volgende aandachtspunten van belang:

- » Creëer zoveel mogelijk draagvlak voor het onderzoek. Denk daarbij aan een heldere communicatie met stakeholders over de voortgang van het onderzoek. Leg onderzoeksvragen, methoden en conclusies zoveel mogelijk aan hen voor. Zorg hierdoor voor draagvlak voor de aanpak.
- » Zet participatie in om kennislacunes op te vullen. Kijk daarbij vooral naar de uitvoering en de effecten (bedoeld of onbedoeld) van het beleid.

#### *Ex ante evaluatie*

Bij een ex ante evaluatie is de ruimte voor participatie sterk afhankelijk van de mate van openheid in de vraagstelling van de opdrachtgever. Is de ontwikkeling van beleidsopties aan de orde? Juist bij de ontwikkeling van beleidsopties vormt parti-



cipatie een zinvol instrument. Maar ook hier kunnen de economische en politieke belangen van stakeholders een open zoektocht naar opties bemoeilijken.

- » Zet participatie in bij de probleemdefinitie en bij kennisvergaring over de praktijk en mogelijke toekomstige ontwikkelingen.
- » Kijk vooral naar de scope of het perspectief van het onderzoek: welke effecten worden meegenomen, naar welke factoren wordt gekeken? De focus bepaalt de keuze voor de stakeholders, maar de keuze voor de stakeholders bepaalt ook de focus.

#### *Toekomstverkenning*

Bij een toekomstverkenning is er een relatief grote afstand tot de dagelijkse politiek en beïnvloeden de uitkomsten slechts indirect het kortetermijnbeleid. Tegelijkertijd is sprake van grote onzekerheid; het gaat immers over de toekomst. Dit maakt participatie tot een belangrijk element van toekomstverkenningen, want het gebruik van diverse perspectieven draagt bij tot een gedifferentieerder beeld over de toekomst. Bij toekomstverkenningen is er een onderscheid tussen beleidscenario's en omgevingsscenario's, waarbij het eerste mogelijk toekomstig beleid doorredeneert. Hier rijst de vraag of consensusvorming over de wenselijkheid van bepaalde ontwikkelingen deel moet uitmaken van het participatieve proces. Consensusvorming komt ten goede aan het draagvlak van de toekomstverkenning, maar impliceert ook het risico van een politieke rol van het MNP - of van een debat daarover. Vandaar de volgende aandachtspunten:

- » Zet participatie in bij de kennisvergaring over mogelijke toekomstige ontwikkelingen, en misschien zelfs over de beoordeling van de wenselijkheid hiervan.
- » Wees helder over uw eigen doelen: wilt u verschillende perspectieven belichten of ook tot (enige mate van) consensus over waarschijnlijke ontwikkelingen komen? Voorkom dat eventuele consensusvorming op gespannen voet komt te staan met de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het MNP. Besteed extra zorg aan het procesmanagement.
- » Creëer een projectomgeving waarin creativiteit de ruimte krijgt. Nodig 'vreemde eenden' uit en stimuleer het vrij denken buiten de vertrouwde paden.

### *Contra-expertise*

Beleidsmakers kunnen opdracht geven tot een contra-expertise, bijvoorbeeld als zij het niet eens zijn met de resultaten van een voorafgaande expertise. Daarom staat contra-expertise altijd in de politieke schijnwerpers. Participatie is een mogelijk middel om de legitimiteit van het (contra) onderzoek te verhogen. Daarbij is echter vaak sprake van een conflictgeladen sfeer en van een hoge tijdsdruk. Dat zijn moeilijke voorwaarden voor succesvolle participatie. Daarom verdienen de volgende punten extra aandacht:

- » Betrek een zo breed mogelijk spectrum van stakeholders bij het proces.
- » Schakel voor de organisatie van het proces externe expertise in. Voorkom op deze manier dat het MNP zelf onderwerp van politieke discussies wordt.

### *Ad hoc advies*

Een ad hoc advies of een quick scan is meestal een haastklus. Voor georganiseerde participatie is daarbij maar zelden tijd, informele contacten even uitgezonderd. Participatie kan echter ook bij ad hoc adviezen een belangrijke kennisbron zijn. Maar dat kan slechts op voorwaarde dat er al enig voorbereidend werk is gedaan. Van belang is daarom:

- » Creëer tijdig duurzame netwerken van actoren en/of experts, waardoor het mogelijk is ook bij kortetermijnprojecten enige participatie te organiseren. Denk hierbij aan snel inzetbare themagroepen, panels of internetfora.

### *Strategisch onderzoek*

Het MNP ontwikkelt ook nieuwe methoden of modellen voor assessmentdoel-einden, of is daar in internationaal verband bij betrokken. Participatie is hierbij van cruciaal belang om erachter te komen wat de kennisbehoefte van de beleidsmakers is. Wat moet een methode of model kunnen, welke vragen moet een model of methode kunnen beantwoorden? Van belang hierbij is:

- » Betrek niet alleen collega wetenschappers, maar ook anderen hierbij. Vraag aan toekomstige gebruikers welke vragen het model zou moeten kunnen beantwoorden.

### 3.2 Graden van participatie: klimmen en dalen op de participatieladder

Participatie is er niet alleen in verschillende vormen, maar ook in verschillende maten. Voorafgaand aan de vraag naar de vormen of methoden, is dus de vraag aan de orde hoever participatie mag of moet gaan? Hierbij spelen twee aspecten.

Ten eerste: welke rol, welk gewicht is in het project voor participatie weggelegd?

Ten tweede: hoe breed zou de kring van participanten moeten zijn? Deze tweede vraag, over wie betrokken moet(en) zijn, is in hoofdstuk 4 aan de orde. Dit hoofdstuk richt zich op de verschillende maten en graden van participatie.

Er zijn al veel wetenschappelijke, politieke en maatschappelijke discussies gevoerd over wat 'echt' participatief is. Voor de één is een informatiebijeenkomst over onderzoeksresultaten al een vorm van participatie, voor de ander is het pas 'echte' participatie als stakeholders actief bij de analyse betrokken worden.

Als indicatie voor de mate van participatie wordt in de literatuur vaak het beeld van een ladder gebruikt (Arnstein, 1969; Pröpper en Steenbeck, 1999; Bogaert, 2004).

De ladder geeft het ambitieniveau voor participatie van laag naar hoog weer.

Toegepast op de opdracht en de praktijken van het Milieu- en Natuurplanbureau ziet de ladder er als volgt uit:

Figuur 2 Participatieladder voor het MNP



Voor het Milieu- en Natuurplanbureau geldt dat, afhankelijk van de doelen, de probleemcontext en middelen, verschillende gradaties van participatie geschikt kunnen zijn. Het is dus niet 'hoe participatiever, hoe beter', want elke vorm van participatie



heeft bepaalde implicaties. Die zijn, afhankelijk van het product en de context, meer of minder wenselijk en/of haalbaar.

Welke vorm of methode voor participatie u kiest, hangt af van de gewenste rol van die participatie in het project (hoofdstuk 2) en van de mate van participatie die u kiest, anders gezegd, welke trede op de participatieladder uw voorkeur heeft.

Tabel I noemt bij elk ambitieniveau op de participatieladder een of enkele participatievormen. Per trede van de ladder, dus per ambitieniveau, wordt aangegeven wat dat niveau betekent voor de richting van communicatie (eenzijdig of tweezijdig), welke participatievormen hierbij denkbaar zijn, welke voordelen daaraan verbonden zijn, maar ook welke valkuilen kunnen ontstaan. De pijlen wijzen de richting van communicatie aan.

De tabel maakt een onderscheid tussen een interactieve en een niet-interactieve aanpak. Ons is gebleken dat het bestuderen van stakeholders, zoals enquêtes over bijvoorbeeld ‘wat vindt de bevolking?’ voor participatie wordt aangezien. Dat is in strikte zin echter geen participatie, omdat het interactieve element ontbreekt. Enquêtes of groepsinterviews zijn beproefde methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek die zeer nuttige informatie kunnen opleveren en, afhankelijk van de doelstelling, zelfs de voorkeur kunnen hebben boven interactieve methoden. Maar het is geen participatie. Wilt u de stakeholders alleen bestuderen, dan voldoet misschien een schriftelijke enquête. Bij coproductie van kennis zijn meer interactieve elementen of de inzet van participatieve methoden noodzakelijk.

## Uit de praktijk

### Participatie in het project: 'Van aankoop naar beheer'

Het MNP is door het Ministerie van LNV gevraagd de haalbaarheid van een koerswijziging in het natuurbeleid te onderzoeken: het kabinet wilde zwaarder inzetten op agrariërs en andere particulieren bij de uitvoering van het natuurbeleid. Wij wilden graag aftasten in hoeverre de onderzoeksresultaten door de betrokkenen gedeeld werden, omdat het onderwerp politiek en beleidsmatig nogal gevoelig lag.

Met de conceptresultaten van ons onderzoek zijn we op bezoek geweest bij de betrokken partijen: ministeries, natuurorganisaties, de LTO, boerenorganisaties en de MNP-klankbordgroep Natuur en Economie. Ook hebben wij een workshop georganiseerd met de betrokken partijen, beleidsambtenaren en onderzoekers om de conclusies en aanbevelingen aan te scherpen en een onderzoeksagenda op te stellen.

De meerwaarde van het proces zat voor ons in een verhoogd draagvlak voor de resultaten van het onderzoek en het toegenomen gebruik hiervan. Ook ging de kwaliteit van de inhoud erop vooruit: Het eerste materiaal was op basis van theorie-modellen. Later is mede door de inbreng van stakeholders het accent meer op de praktijk komen te liggen.

De participatie was erg leuk en motiverend omdat je veel dichterbij de praktijk staat (in plaats van in je ivoren toren) en je contact hebt met degenen die iets met je onderzoek zouden moeten doen.

Opvallend in het participatieproces was de openheid van de betrokkenen bij presentaties op eigen terrein. Er ontstonden veel bilaterale contacten. Wel was er een duidelijk onderscheid hoe de partijen zich hebben opgesteld: sommigen voelden zich aangevallen op hun eigen functioneren. Anderen uitten hun zorgen, bijvoorbeeld over de natuur of de overheidsfinanciën. Weer anderen voelden zich eindelijk een keer serieus genomen.

Het participatieproces was tijdrovend, voornamelijk qua doorlooptijd. Dit heeft gaande de rit wel capaciteit opgeleverd om extra onderzoek te doen (praktijkdata). Beter is het echter om hier van tevoren tijd voor in te plannen.

(Petra van Egmond)

Tabel 1 Implicaties van participatie voor het MNP

	Ambitieniveau van participatie	Richting van communicatie	Vormen van participatie
	Meebeslissen	MNP <-> SH*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komt in de praktijk minder voor</li> <li>• Voorbeelden zijn het gezamenlijke beheer van databases met natuurgegevens en deelname in IPCC-werkgroepen</li> <li>• De doelgroep bestaat hier vooral uit collega wetenschappers</li> </ul>
Interactief	Coproduceren	MNP <-> SH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interactieve scenario-ontwikkeling</li> <li>• Afwisseling onderzoek en participatie; onderzoeksbegeleidend participatieproces</li> <li>• Inzet van participatieve procedures (zie Praktijkwijzer)</li> </ul>
	Geadviseerd worden Consulteren	MNP <- SH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interactieve workshops voor                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- probleemdefinitie</li> <li>- onderzoeksdesign</li> <li>- conclusies</li> </ul> </li> <li>• Bilaterale gesprekken</li> <li>• Review van projectopzet en conclusies                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- schriftelijk</li> <li>- workshops</li> </ul> </li> <li>• Themaworkshops voor kennisproductie</li> </ul>
	Luisteren	MNP <- SH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Feedback kanalen opstellen</li> <li>• De media in de gaten houden</li> <li>• Klachten, protest of kritiek opvangen</li> </ul>
Niet interactief	Bestuderen	MNP <- SH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enquêtes</li> <li>• Interviews</li> <li>• Focusgroups</li> </ul>
	Voorlichten	MNP -> SH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentaties geven</li> </ul>
	Geen participatie	MNP <- SH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen</li> </ul>

\* SH = Stakeholders

Voordelen	Nadelen/valkuilen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optimale benutting van de hulpbronnen van deelnemers</li> <li>• Voldoet aan democratische motieven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In het extreme geval bepalen stakeholders de inhoud van MNP-rapporten</li> <li>• MNP loopt gevaar het heft uit handen te geven</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhoogt het commitment van de deelnemers</li> <li>• Door reflexief te werk te gaan, kan coproductie grote meerwaarde voor kennisproductie hebben</li> <li>• Idealiter creëren van draagvlak en kennisproductie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergt open houding van het MNP</li> <li>• MNP moet zich enigszins aan resultaten committeren. Alleen mogelijk als ook iedereen er voor open staat. Intensief proces</li> <li>• Deelnemerskeuze en kwaliteit van de facilitator beslissend</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan nieuwe perspectieven opleveren.</li> <li>• Zeer doelgerichte werkwijze</li> <li>• Kan worden ingezet op sleutelmomenten van het project</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MNP kan minder makkelijk sturen, proces kan niet gewenste resultaten opleveren</li> <li>• Stakeholders kunnen het niet eens zijn met de framing. Kan tot onrust leiden</li> <li>• Transparantie moeilijk te waarborgen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het MNP krijgt antwoord op vragen die het niet gesteld heeft: hierdoor kan een tunnelvisie voorkomen worden</li> <li>• Het MNP is in staat vroegtijdig problemen te signaliseren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is moeilijk een grens te trekken waarnaar geluisterd moet worden en waarnaar niet</li> <li>• Kan heel veel tijd kosten</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een groot aantal SH kan met relatief weinig moeite bereikt worden</li> <li>• Er kan heel gericht informatie verzameld worden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er kan een sterk framingseffect optreden: misschien spelen er andere dingen dan waarnaar gevraagd werd</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kost relatief weinig tijd en moeite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan tot onvrede van de stakeholders leiden</li> <li>• Geen mogelijkheid tot inbreng, geen 'echte' participatie</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het project trekt weinig aandacht. Dit kan onder bepaalde omstandigheden wenselijk zijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen feedback</li> <li>• Geen benutting van externe informatiebronnen</li> <li>• Geen legitimering</li> </ul>

## 4 Stakeholders

Het succes van stakeholderparticipatie hangt altijd af van de mensen die hierbij betrokken zijn: zowel deelnemers als organisatoren of facilitatoren. Dit hoofdstuk gaat over de potentiële deelnemers. Menselijk gedrag en inbreng zijn niet te voorspellen en vormen altijd een factor van onzekerheid. Een participatief proces is slechts tot op zekere hoogte stuurbaar. Er vindt namelijk interactie plaats tussen deelnemers en het proces ontwikkelt een eigen dynamiek. Zelfs één deelnemer kan bepalend zijn voor het falen of slagen van een participatief proces.

Toch is niet alles geheel van toeval afhankelijk. De keuze voor de juiste personen is sterk bepalend voor het proces. Een nauwgezette blik op de stakeholders is dus van belang bij de keuze voor de juiste deelnemers. Maar het gewenste proces bepaalt ook de keuze voor de stakeholders.

Een uitgebreide stakeholderanalyse als basis voor een selectie van de deelnemers is niet altijd nodig. Zij is wél aan te bevelen als zowel de wetenschappelijke als de maatschappelijke controverses hoog oplopen en er grote belangen in het spel zijn. De volgende paragrafen beschrijven algemene overwegingen voor stakeholderparticipatie. Methoden voor stakeholderselectie vindt u in de Praktijkwijzer.

### 4.1 Stakeholderkeuze

‘Hoe kies ik de juiste stakeholders om te betrekken bij een MNP project?’ Om deze vraag te beantwoorden moet er allereerst helderheid zijn over wat er eigenlijk van de stakeholders verwacht wordt en verwacht kan worden.

Wat er verwacht wordt, hangt mede af van het doel van de participatie (hoofdstuk 2). Gaat het erom kennis te verwerven, draagvlak te creëren of nog iets anders? Het antwoord op die vragen heeft ook invloed op de keuze van de stakeholders.

De voornaamste criteria voor de keuze van stakeholders die van invloed zijn op het verloop van een participatief proces, zijn:

- mate van invloed van de stakeholders op het politieke debat
- kennisniveau van de stakeholders
- pluriformiteit in perspectieven
- enthousiasme
- communicatieve vaardigheden



- mate van bekendheid met elkaar
- integriteit

Voor het verkrijgen van draagvlak zijn invloedrijke stakeholders belangrijk, voor het vergaren van kennis is dit niet noodzakelijk. Het kan zelfs averechts werken als invloedrijke vertegenwoordigers van bepaalde groepen in een participatief proces zitten waarin naar hun kennis gevraagd wordt. Ten eerste omdat zij voor zichzelf het concrete nut niet zien en participatie al snel als tijdsverspilling ervaren. Ten tweede omdat onderlinge conflicten of coalities tussen de stakeholders het participatief proces kunnen verstoren en er niet openhartig gecommuniceerd kan worden. Ten derde omdat het niet betekent dat de invloedrijkste stakeholders ook diegenen zijn die de meeste kennis van zaken hebben. De keuze voor 'het tweede echelon' kan dus in bepaalde gevallen juist de beste keuze zijn.

Bij toekomstverkenningen en bij de ontwikkeling van beleidsopties is het aan te bevelen deelnemers te kiezen die elkaar minder goed kennen, omdat dit een bepaalde openheid voor het proces bevordert. Maar gaat het bijvoorbeeld om de evaluatie van nationaal beleid en is het doel vooral draagvlak voor deze evaluatie te verwerven, dan is het belangrijk er ook invloedrijke stakeholders bij te betrekken.

## 4.2 De kwestie van representatie, of: wel of niet uitnodigen?

Het idee dat de deelnemers aan een participatief proces representatief moeten zijn (voor 'de' samenleving of een deelgroep daaruit) is wijd verbreid. Het bouwt voort op het idee dat participatie moet bijdragen aan de verdere democratisering van de samenleving. Maar lang niet voor alle vraag- en doelstellingen is representativiteit belangrijk, en soms is ze dat zelfs helemaal niet. De vraag is bovendien wat er gerepresenteerd moet worden: de burgers, de kennis, het maatschappelijke middenveld, of verschillende perspectieven, of een combinatie van deze. Vanuit het perspectief van kennisproductie zijn twee criteria belangrijk: enerzijds de kwaliteit van kennis die een bepaalde stakeholder kan inbrengen, anderzijds de vertegenwoordiging van zoveel mogelijk perspectieven. Beide zijn van tevoren lastig te beoordelen.

Daarnaast is het niet altijd even duidelijk wie door wie gerepresenteerd wordt. Maatschappelijke organisaties hebben niet of slechts zeer indirect een mandaat van de bevolking of hun eigen achterban gekregen. Dat neemt niet weg dat zij een legitieme inbreng kunnen hebben. Ook branche- en koepelorganisaties zijn niet altijd de

beste vertegenwoordigers. Soms vertegenwoordigen koepelorganisaties maar een klein gemeenschappelijk belang (een klein bedrijf in dezelfde branche kan een heel ander belang hebben dan de multinational). Soms hebben de brancheorganisaties ook weinig invloed en bepalen de grote spelers wat er gebeurt. Representativiteit is dus een nobel streven, maar in de praktijk moeilijk haalbaar en vaak niet zo relevant. Andere kwaliteiten en verwachtingen van de participanten zijn vaak van doorslaggevend belang (zie 'De ideale participant...').

### De ideale participant in het proces...

- is enthousiast en komt graag
- kan iets nieuws inbrengen
- heeft kennis van zaken
- kan haar/zijn achterban overtuigen
- kan goed uit haar/zijn woorden komen
- heeft invloed

Een fictief voorbeeld kan helpen bij de afweging of een groep wel of niet uitgenodigd moet worden. Stel dat het MNP een participatieproces organiseert over de gevolgen van fijn stof voor de menselijke gezondheid. Belangenorganisatie XY die voor die gevaren waarschuwt, verzamelt gegevens en rapporten waaruit de schadelijkheid van fijn stof blijkt. Deze kennis wordt echter vanuit het MNP als onwetenschappelijk beschouwd. Bovendien zorgt de groep voor maatschappelijke onrust, ook via de pers en tegen het MNP. Moet deze groep wel of niet worden uitgenodigd voor stakeholderparticipatie? In de tabel op pagina 35 staan enkele argumenten voor en tegen.

Uit de argumenten wordt duidelijk dat er geen algemeen antwoord bestaat op de vraag wat in dit geval het beste is. De goede afweging kan dus, afhankelijk van de context, anders uitvallen. Bij twijfel kan de regel gelden: beter één stakeholder teveel dan één te weinig. Want een stakeholder die zich uitgesloten voelt, kan een discussie op gang brengen die de legitimiteit van het assessment (al dan niet terecht) in twijfel trekt. Weliswaar kan men beredeneren dat het vertrouwen dat voor een succesvol participatieproces nodig is, voor projectleiders gemakkelijker te creëren is zonder een 'stoorzender'. Maar hierdoor creëren zij juist minder vertrouwen bij diegenen die van een dergelijk proces uitgesloten zijn. Soms is in een dergelijke situatie de oplossing in de persoonlijke sfeer te vinden: een keer een andere persoon van de betrokken organisatie uitnodigen, misschien informele contacten via andere medewerkers aanboren.

Tabel 2 Argumenten voor wel of niet uitnodigen stakeholders

Argumenten voor wel uitnodigen	Argumenten voor niet uitnodigen
- Misschien heeft XY meer kennis bij te dragen dan het MNP denkt.	- XY heeft tot het doel (kennis-vergaring) weinig bij te dragen, dus haar deelname is niet effectief.
- Ook al is de kennis van XY twijfelachtig, de organisatie vertolkt een belangrijke stroming onder de bevolking en zij heeft daarom het recht gehoord te worden.	- XY heeft een eigen agenda, zij vertegenwoordigt niemand.
- Als een dergelijke groep buiten het proces blijft, kan zij misschien nog meer schade aanrichten.	- XY verstoort door zijn vijandige houding het groepsproces en maakt een open communicatie moeilijk.

De integriteit van de uitgenodigde is een dwingende voorwaarde. Hebt u de sterke indruk dat een stakeholder niet integer handelt, dan kunt u hem/haar beter niet uitnodigen. Kunt u evenwel niet om de desbetreffende persoon heen, dan is de aanbeveling om het persoonlijke contact te zoeken, in een poging het (wederzijds) wantrouwen weg te nemen. Mocht dat niet het geval zijn en komt u tot de conclusie dat u de persoon toch moet uitnodigen, schakel dan ook professioneel advies en procesbegeleiding in.

### 4.3 Wat verwachten stakeholders?

Een bekend probleem met participatie is dat de betrokkenen niet komen opdagen of gaandeweg het proces afhaken. Dit zorgt vaak voor frustratie bij de organisatoren. Voor het wegblijven van deelnemers is er een aantal redenen. Ten eerste kunnen participanten vanaf het begin of gaandeweg onvoldoende motivatie opbrengen. Ten tweede kan een participant worstelen met tijdsgebrek. Ten derde kan gebrek aan (personele, financiële of andere) middelen een rol spelen. In elk van deze gevallen is het belangrijk oog te hebben voor de verwachtingen en belangen van de deelnemer: welk voordeel heeft hij/zij erbij? In elk van deze gevallen is het van belang relatief snel in het proces tussentijdse uitkomsten te laten zien. Deelnemers investeren tijd en moeite in participatie en doen dat niet zomaar. Zij koesteren bepaalde verwachtingen over hun deelname, en willen die ingelost zien, bijvoorbeeld:



## Uit de praktijk

### Participatie bij de productie van IPCC-rapporten

Vanuit het MNP runnen wij al jaren de Technical Support Unit (TSU) werkgroep III van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Bij de productie van alle IPCC-rapporten is er sprake van een grote mate van participatie. Allereerst worden de auteursteams van IPCC-rapporten samengesteld op basis van inhoudelijke diversiteit aan benaderingen en geografische spreiding.

Ten tweede kunnen alle stakeholders meedoen aan de expertreviews van conceptrapporten (participatiegraad: consulteren; lage mate van interactiviteit) en de TSU probeert een zo groot mogelijke mate van spreiding van expertise te bereiken in het reviewersveld. Voor landendelegaties geldt een hogere participatiegraad. Zij beslissen namelijk mee over de letterlijke tekst van de samenvattingen voor beleidsmakers. Dit geschiedt op de plenaire sessies waar de rapporten worden vastgesteld. Het IPCC is een intergouvernementeel VN-orgaan en beslist in principe bij consensus tussen landen. Toch weet de wetenschap haar integriteit te behouden in dit proces, doordat het management van het IPCC grotendeels uit wetenschappers bestaat en de hoofdauteurs een vetorecht hebben over wijzigingen in de samenvattingen als deze wijzigingen niet gedekt zijn door het onderliggende rapport.

De inhoudelijke strekking van de samenvatting wijzigt niet structureel door deze werkwijze. Wel worden sommige conclusies wat meer of wat minder belicht. In alle gevallen blijft er sprake van een wetenschappelijk adequate samenvatting. De functie van dit proces is vooral om regeringen mede-eigenaar te maken van de IPCC-rapporten om zodoende een maximaal draagvlak voor deze rapporten te creëren. Daardoor staat binnen het klimaatverdrag de wetenschappelijke basis nauwelijks ter discussie.

(Arthur Petersen)

- invloed uitoefenen
- hun inbreng in het eindproduct terugzien
- hun expertise inbrengen en met anderen delen
- hun organisatie representeren
- kennis verwerven, iets leren
- netwerken, bekenden ontmoeten
- plezier hebben

Maar soms ook:

- een proces vertragen, saboteren of spioneren
- een platform voor zelfpresentatie hebben

Het is belangrijk zich af te vragen in hoeverre de geplande participatie aan deze verwachtingen kan en wil voldoen. En vervolgens te bedenken welk profijt voor de stakeholders in verhouding staat tot de inzet die het proces van hen verwacht. Wat kan het MNP beloven, wat niet? Aan welke verwachtingen kan het project voldoen? Zorg ervoor dat de deelnemers van tevoren een duidelijk beeld hebben, wat hen te wachten staat. Wat zullen de uitkomsten zijn en wie beslist hierover? Wat ligt al vast en waar valt nog over te praten? Alleen het feit dat er iets wordt georganiseerd, creëert bepaalde verwachtingen in de hoofden van de deelnemers. Probeer erachter te komen wat deze verwachtingen zijn en reageer erop. Bijvoorbeeld door het als volgt te formuleren: 'Wij gaan het advies van de werkgroep niet direct overnemen. Echter, het advies van de werkgroep zal duidelijk herkenbaar in de eindrapportage terugkomen en vóór publicatie kunnen de deelnemers nog een keer commentaar leveren.'

Natuurlijk is de uitoefening van invloed een belangrijk motief voor deelnemers. Het zijn echter niet alléén rationale motieven die een rol spelen. Deelnemers willen ook graag het gevoel krijgen dat zij gewaardeerd worden, dat zij iets bij kunnen dragen, maar ze komen ook voor het plezier en voor het ontmoeten van bekenden. Een goede locatie, een verzorgd programma en iets lekkers te eten en te drinken, kunnen veel positieve invloed hebben. Verzorging van die aspecten draagt de boodschap uit: 'wij vinden uw aanwezigheid belangrijk en waarderen dat u bent gekomen.' Een moeilijke kwestie is hoe projectleiders kunnen of moeten omgaan met negatieve intenties van deelnemers. Wat te doen als stakeholders bewust het proces verstoren omdat zij zien aankomen dat de uitkomst van een evaluatie negatief voor hen zal uitpakken? Probeer in elk geval hierop te anticiperen, onder meer door van

tevooren een goed contact met deze stakeholders op te bouwen, zodat u er gevoel voor krijgt hoe ze zich tijdens het proces zullen opstellen. Erg lastig wordt het echter als u afhankelijk bent van informatie waarover alleen deze stakeholder beschikt. Een open groepsproces ligt in dat geval minder voor de hand. Overweeg serieus of participatie dan een goede optie is.

#### 4.4 Standpunt van de opdrachtgever

De vrijheidsgraden die de projectleiding heeft om participatie te organiseren hangen ook af van het standpunt van de opdrachtgever en de ruimte die hij voor participatie biedt. Opdrachtgevers van het MNP (doorgaans een ministerie) zijn daarover niet onverdeeld enthousiast. Sommige opdrachtgevers vinden dat contacten met stakeholders tot de politieke sfeer behoren en ervaren participatie als een inmenging in politieke processen, en dus als een overschrijding van de rol en bevoegdheden van het MNP (zie 'Grenzen tussen wetenschap en beleid', pagina 16).

Daarom is het belangrijk duidelijk met de opdrachtgever over nut en noodzaak van stakeholderparticipatie te communiceren. Dus enerzijds de opdrachtgever duidelijk maken met welk doel stakeholderparticipatie wordt ingezet en welke meerwaarde deze zal hebben, anderzijds ook het standpunt van de opdrachtgever meenemen in de planning van stakeholderparticipatie.

## Uit de praktijk

### Participatie bij de Evaluatie Meststoffenwet

In het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 1998-2003 hebben wij als MNP twee bijeenkomsten georganiseerd met een maatschappelijk klankbord. Het doel van deze bijeenkomsten was om de belangenorganisaties te informeren over opzet en conceptresultaat van het evaluatieonderzoek, voordat het evaluatieonderzoek gepubliceerd werd. Wij wilden toetsen of de opzet aansloot bij de vragen die spelen bij deze belangengroepen, en of de conclusies goed overkwamen. De klankbord-bijeenkomsten hadden dus ook een inspraakfunctie.

Voor het klankbord werden 50 vertegenwoordigers uitgenodigd van landbouw-organisaties, belangenorganisatie voor natuur en recreatie, agro-industrie, Rabobank, regionale overheden, praktijkonderzoek. Tijdens de bijeenkomsten hebben wij presentaties gehouden en vond er aansluitend discussie plaats.

De bijeenkomsten gaven ons vooral inzicht in hoe de mestwetgeving in de praktijk uitwerkt, en over het draagvlak voor het beleid met name bij de boeren. Het meest interessant en leerzaam waren de discussies tussen boeren onderling en tussen natuurorganisaties en boeren. Veel discussies gingen over legitimering van het beleid. Een aanzienlijk deel van de landbouwgemeenschap ontkende nog steeds de milieuproblemen die beleid en onderzoek verbinden aan het mestprobleem, terwijl een ander deel juist actief en constructief nadacht over slimme maatregelen, en verbeterpunten voor het beleid. Het inzicht in draagvlak en beleving van regelgeving en aan landbouw toegeschreven milieueffecten helpt ons om onze evaluatieconclusies beter te formuleren, ook voor de niet-beleidswereld.

De meerwaarde van klankbordbijeenkomsten voor ons is ook de interactie met het netwerk. Veel deelnemers in de klankbordgroep kom je met enige regelmaat tegen in de landbouwpers en bij door anderen georganiseerde bijeenkomsten.

(Hans van Grinsven)

## 5 De participatie krijgt vorm

Dit hoofdstuk richt zich op de vormgeving van participatie. Het geeft echter maar een kort overzicht over de methoden. Die methoden komen, met het procesmanagement, uitgebreid aan bod in de Praktijkwijzer. Welke methode u ook kiest, een participatief proces staat of valt met een goed procesmanagement.

In de dagelijkse werkpraktijk zal het MNP maar zelden grootschalige participatieprojecten opzetten. Eerder zullen projectleiders voor workshops en andere kleinere evenementen kiezen. Daarom maakt deze Leidraad onderscheid tussen twee groepen methoden: participatievormen voor ‘elke dag’ en participatiemethoden voor projecten waarvan participatie een centraal onderdeel is.

### 5.1 Participatievormen voor ‘elke dag’

Hier zijn velerlei vormen denkbaar: rondetafelgesprekken, diverse vormen van workshops zoals themaworkshops, scenarioworkshops, informatiemarkten, interviews, presentaties et cetera. In Tabel 1 vindt u een overzicht van enkele participatievormen, passend bij elke trede van de participatieladder.

Erg nuttig voor participatieve bijeenkomsten zijn allerlei faciliterende technieken voor de begeleiding van groepsprocessen. Ze komen uit de gereedheidskist van mensen die zich met groeps- en procesbegeleiding (moderation) bezighouden en zijn veelal ontstaan vanuit het bedrijfsleven of de (volwassenen)educatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan schriftelijk discussiëren, aan mind-mapping, brainstorming enzovoort. Bijna iedereen heeft wel eens met plakbriefjes en kaarten gewerkt. Een op deze wijze gestructureerde workshop of vergadering wordt ook ‘facilitated workshop’ of ‘moderated workshop’ genoemd en is een interactieve vorm van procesbegeleiding. Het is een verzameling van technieken die in verschillende stadia van een proces kunnen worden ingezet en daarbij telkens een bepaald (deel)doel dienen, zoals probleemdefinitie, ideeën en oplossingen genereren, of hierover reflecteren, opties selecteren enzovoort. Het zijn technieken die beogen de creativiteit te bevorderen, maar ook ieders stem te laten horen en de verschillende posities duidelijk te maken. Meestal wordt schriftelijk ‘gediscussieerd’, met allerlei kaartjes en briefjes. Het voordeel hiervan is dat ook diegenen die anders niets hadden gezegd een inbreng kunnen hebben, terwijl ‘veelpraters’ afgeremd worden. Deze technieken zijn daarom beter dan mondelinge discussies geschikt om groepsprocessen in goede banen te



leiden. Wie kent het niet: één persoon met een uitgesproken mening is in staat om een hele bijeenkomst te domineren of zelfs te laten escaleren. Met deze werkwijze (en een goede facilitator) zal dat niet zo snel gebeuren.

Sommige technieken zijn heel eenvoudig en ook al in het klein in te zetten. Voor andere is wel enige ervaring vereist. Maar deze ervaring laat zich ook opdoen op ‘ongevaarlijk’ terrein, bijvoorbeeld het leiden van een interne MNP-vergadering met behulp van moderatietechnieken. Deze technieken worden uitgebreid in de Praktijkwijzer beschreven.

## 5.2 Participatiemethoden

In de participatieliteratuur bestaan tal van methoden met bonte namen als ‘future search conference’, ‘planning cells’, ‘round tables’. Deze methoden en procedures komen meestal uit een bepaald veld, bijvoorbeeld de wijkplanning of de ontwikkelingssamenwerking. Sommige van deze methoden zijn al vaak in de praktijk gebracht, terwijl andere papieren tijgers zijn gebleven. De mate waarin een methode beproefd is, robuust is gebleken en de ervaring van de procesbegeleider spelen een bepalende rol in de keuze voor één of meerdere daarvan.

De Praktijkwijzer presenteert een aantal van deze methoden. Hierbij is in het bijzonder gelet op de bruikbaarheid voor het MNP. Veel participatiemethoden hebben namelijk een sterk element van (lokale) besluitvorming in zich, een invalshoek die zich minder leent voor het MNP. De geselecteerde methoden richten zich juist meer op kennisverwerving en op advisering van mogelijke beleidsopties. De selectie heeft tot doel te laten zien wat er zoal mogelijk is. Dat betekent niet dat er niet nog meer methoden bestaan.

## 5.3 Zelf doen of uitbesteden?

Als u veel wilt doen met participatie of als het gaat om een complexe, laat staan conflictrijke situatie, dan is het verstandig, zo niet noodzakelijk, externe procesbegeleiding in te schakelen. Deze professionals kunnen samen met u kijken welke mogelijkheden er zijn, helpen bij de doelformulering en het proces begeleiden. Naast het professionele advies is een bijkomend voordeel dat zij ook als neutrale tussenschakel kunnen fungeren als er veel problemen of conflicten (voorzienbaar) zijn. Probeer daarbij ook het proces van de inhoud te scheiden, onder meer door een externe facilitator in te huren.

Het projectbudget laat niet altijd uitbesteding van participatie toe. Dat is zeker het geval bij een kortdurend project, waarin participatie slechts een klein onderdeel vormt. Toch kan het ook in dat geval handig zijn advies te vragen: misschien hebben de stakeholders u wel veel meer te bieden dan u in eerste instantie denkt. Maar u kunt er ook voor kiezen zelf iets te organiseren. Misschien is er wel een collega die er meer ervaring mee heeft of kan het Team Informatievoorziening en Methodologie Planbureau (IMP) u verder helpen.

Meer informatie over methoden en technieken voor participatie staat in de Praktijkwijzer. Daarbij worden vragen als ‘voor welke doelen zijn welke methoden geschikt?’, en ‘wat houdt goed procesmanagement in?’ uitgebreid beantwoord.

## 6 Literatuur

- Arnstein, S.R. (1969), A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216-224.
- Bogaert, D. (2004), *Natuurbeleid in Vlaanderen. Natuurontwikkelingen en draagvlak als vernieuwingen?* Brussel: Instituut voor Natuurbehoud.
- Gibbons, M. et al. (1994), *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: SAGE Publications.
- Gieryn, T. (1983), Boundary-work and the demarcation of science from non-Science: strains and interests in the professional ideologies of scientists. *American Sociological Review* 48: 781-795.
- Gieryn, T. (1995), Boundaries of Science. *Handbook of Science and Technology Studies*, S. Jasanoff et al., red. Thousand Oaks: Sage: 293-443.
- Hisschemöller, M. en Hoppe, R. (1996), Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 8(4): 40-60.
- MNP/UU (2003), *Leidraad voor Omgaan met Onzekerheden*. Bilthoven en Utrecht: Milieu- en Natuurplanbureau en Universiteit Utrecht.
- MNP (2004), *Mineralen beter geregeld: Evaluatie van de werking van de Meststoffenwet 1998-2003*. Bilthoven: Milieu en Natuurplanbureau.
- MNP (2004), *Kwaliteit en toekomst, verkenning van duurzaamheid*. Bilthoven: Milieu en Natuurplanbureau.
- Nowotny, H., P. et al. (2001), *Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Pröpper, I. M.A. M. en Steenbeck, D.A. (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Shinn, T. (2002), The triple helix and new production of knowledge: prepackaged thinking on science and technology. *Social Studies of Science* 32(4): 599-614.

## Hoofddocument Leidraad Stakeholderparticipatie

De Leidraad Stakeholderparticipatie is bedoeld om projectleiders van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) bij het maken van keuzes voor participatie te ondersteunen en te begeleiden. In dit Hoofddocument van de Leidraad Stakeholderparticipatie worden handvatten geboden om op een doelgerichte manier over participatie na te denken. Dit gebeurt aan de hand van een vijftal leidende vragen:

- Waarom wil ik participatie?
- Waarover dan?
- In welke mate wil ik participatie?
- Met wie?
- Hoe dan?